

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med kontrollutvalgets bestilling kan ses på som et ønske om innsikt i om kommunen er godt nok rigget til å håndtere oppgavene sine framover.

PROBLEMSTILLINGER

- Er organisering, styringsstruktur og støttefunksjoner tilpasset kommunens ansvar for forsvarlige tjenester?
- Har kommunen et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om bemannings- og kompetansebehov, herunder kartlegging og risikovurderinger?
- Har kommunen en systematisk og risikobasert tilnærming til arbeidet med kompetanse, herunder opplæring? Arbeider kommunen systematisk med kompetanseutvikling og opplæring?
- Har kommunen tiltak som bidrar til å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse over tid?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 350

Rapport til sekretær: Februar 2027

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Johannes O. Nestvold

jne@rmnsa.no

Tlf. 900 123 68

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Drøftingsnotat om bestilling av forvaltningsrevisjon innen temaet bemanning, rekruttering og kompetanse ble lagt fram for kontrollutvalget i Steinkjer kommune i møte 13.03.2026 (sak 10/26). På bakgrunn av diskusjon og innspill i møtet ba kontrollutvalget Revisjon Midt-Norge SA om å utarbeide forslag til prosjektplan til neste møte. Kontrollutvalget ga samtidig føringer om at forvaltningsrevisjonen primært skal rettes mot et overordnet nivå, med vekt på styring, internkontroll og systemer.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Bemanning, kompetanse og rekruttering er gjensidig avhengige størrelser i kommunal virksomhet og må forstås i sammenheng med kommunens ansvar for forsvarlig tjenesteproduksjon og internkontroll. Kommunedirektørens internkontroll skal bidra til at vedtatt politikk blir gjennomført, at tjenestene er av god kvalitet og at ressursene brukes effektivt og riktig (KS, 2020, *Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll*, s. 5). Internkontrollen skal være systematisk og bygge på risikovurderinger (KS, 2020, s. 64–65).

Dette innebærer at bemanning og kompetanse ikke kun er et administrativt spørsmål, men en del av kommunens plikt til å sikre etterlevelse av lovkrav. Kapasitetsutfordringer fritar ikke kommunen fra dens lovpålagte plikter, noe som også er understreket av Sivilombudet i uttalelse om manglende oppfølging av ulovlig byggetiltak. Her blir det presisert at kommunen ikke kan vise til ressursmangel for å unndra seg ansvar¹. Bemanning må derfor vurderes opp mot de lovpålagte oppgavene som kommunen skal utføre. I helse- og omsorgstjenestene innebærer forsvarlighetskravet at virksomheten må organiseres slik at helsepersonell kan utføre sine oppgaver i samsvar med krav til faglig forsvarlighet².

Organisering og bemanning henger tett sammen: En organisasjonsstruktur med stort lederspenn eller utilstrekkelige støttefunksjoner, kan svekke evnen til oppfølging, kvalitetssikring og kompetanseutvikling. En forvaltningsrevisjon foretatt av Møre og Romsdal

¹ Sivilombudet. (2020,). *Manglende oppfølging av ulovlig byggetiltak* (sak 2020/2911). <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/manglende-oppfolging-av-ulovlig-byggetiltak/>

² Helsedirektoratet. *Krav til helsepersonells yrkesutøvelse – § 4 Forsvarlighet*. Hentet fra <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsepersonelloven-med-kommentarer/krav-til-helsepersonells-yrkesutovelse/-4.forsvarlighet>

Revisjon av Aure kommune viser at høy arbeidsbelastning for ledere kan gjøre det vanskelig å følge opp ansatte og dermed påvirke arbeidsmiljø og tjenestekvalitet (Møre og Romsdal Revisjon SA, 2024, *Bemanning, kompetanse og rekruttering – Aure kommune*, s. 5).

Kompetanse er samtidig en forutsetning for kvalitet i tjenestene. Strategisk kompetanseplanlegging handler om å skape en «rød tråd fra kommunens overordnede mål til den enkelte ansattes kompetanse og kompetansebehov», og må forankres politisk og i styringsdokumenter (KS m.fl., 2022, *Veileder for lokalt arbeid med kompetanseutvikling*, s. 4). KS sin kartlegging av strategisk kompetanseutvikling viser at kommuner som arbeider systematisk og strategisk med kompetanse, også scorer høyere på innovasjon og systematikk i utviklingsarbeidet, men at det finnes et uutnyttet potensial i sektoren (Asplan Viak & Fafo, 2010, *Strategisk kompetanseutvikling i kommunene*, s. 7). Kompetansekartlegging må omfatte både hvilken kompetanse kommunen har, og hvilken kompetanse som vil være nødvendig fremover, sett i lys av demografiske endringer og utvikling i oppgaveporteføljen.

Rekruttering må ses i lys av dette kompetansebehovet. Kommunen må rekruttere den kompetansen som er nødvendig for å løse lovpålagte oppgaver, samtidig som den må legge til rette for å beholde ansatte over tid. Evalueringen av mentorprogram for helsepersonell viser at slike tiltak kan bidra positivt til rekruttering, faglig utvikling og trivsel, og at turnover kan reduseres i virksomheter som har tatt ordningen i bruk (Oslo Economics, 2024, *Evaluering av mentorprogram for helsepersonell*, s. 4). Dette illustrerer at rekruttering og det å beholde ansatte henger sammen med systematisk kompetansearbeid og god oppfølging i organisasjonen.

Bemanning, kompetanse og rekruttering må derfor behandles samlet. Tilstrekkelig bemanning er nødvendig for å oppfylle lovpålagte krav; riktig kompetanse er nødvendig for å sikre forsvarlig kvalitet; og målrettet rekruttering og tiltak for å beholde ansatte er avgjørende for stabilitet og bærekraft i tjenestene. Arbeidet må være systematisk, risikobasert og forankret i kommunens overordnede styring og internkontroll.

2.3 Kommunens organisering

Steinkjer kommune er administrativt organisert med kommunedirektøren som øverste administrative leder. Kommunedirektørens ledergruppe består av kommunalsjefer for fagstab og fire etater. Fagstab er organisert i to stabsenheter: HR og fellestjenester samt økonomi og finans, som støtter den samlede kommunale virksomheten. Under kommunedirektøren er

videre etatene teknisk, plan og miljø, helse og velferd, oppvekst og inkludering og samfunn og kultur organisert. Etatene er inndelt i sektorer og enheter som dekker kommunens tjenesteproduksjon og forvaltningsoppgaver, herunder blant annet tekniske tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehage og skole, forebyggende tjenester samt kultur- og samfunnsutviklingsoppgaver³.

³ Steinkjer kommune sin hjemmeside. *Organisasjonskart – administrativ ledelse og tjenestene*. Hentet fra: <https://www.steinkjer.kommune.no/organisasjon/organisasjonskart-administrativ-ledelse-og-tjenestene/>

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

1. Er organisering, styringsstruktur og støttefunksjoner tilpasset kommunens ansvar for forsvarlige tjenester?
2. Har kommunen et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om bemannings- og kompetansebehov, herunder kartlegging og risikovurderinger?
3. Har kommunen en systematisk og risikobasert tilnærming til arbeidet med kompetanse, herunder opplæring? Arbeider kommunen systematisk med kompetanseutvikling og opplæring?
4. Har kommunen tiltak som bidrar til å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse over tid?

3.2 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen avgrenses til å vurdere kommunens overordnede styring, organisering og systemer knyttet til bemanning, kompetanse og rekruttering.

Revisjonen er ikke ment å være en fullstendig gjennomgang av hvert enkelt tjenesteområde. Revisjonen vil ikke vurdere kvalitet, bemanning eller kompetanse i enkelttjenester, men bruke utvalgte tjenesteområdene som eksempler for å belyse kommunens overordnede styring, systemer og internkontroll. Revisor foreslår å begrense gjennomgangen til tjenesteområdene; hjemmetjenesten, barnehage og teknisk.

Vurderingene vil ta utgangspunkt i konkrete revisjonskriterier, og forhold som faller utenfor disse, vil ikke bli nærmere vurdert.

3.3 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene vil bli utledet med utgangspunkt i de kildene referert til nedenfor. Listen er imidlertid ikke å anse som uttømmende, og revisor forbeholder seg retten til å supplere med ytterligere kilder dersom dette vurderes nødvendig for å kunne belyse problemstillingene godt.

Lover:

- Arbeidsmiljøloven. (2005). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (LOV-2005-06-17-62). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-62>

- Helsepersonelloven. (1999). *Lov om helsepersonell m.v.* (LOV-1999-07-02-64). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-64>
- Kommuneleken. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>
- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. (2016). *Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten* (FOR-2016-10-28-1250). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-10-28-1250>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (LOV-2011-06-24-30). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-30/>
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64>

Veiledere:

- KS. (2020). «Orden i eget hus» - Kommunedirektørens internkontroll – veileder. Hentet fra: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>
- KS, m.fl. (2022). *Veileder for lokalt arbeid med kompetanseutvikling*. Kommunesektorens organisasjon (KS). Hentet fra: <https://www.ks.no/contentassets/b0a7f611d9924bbe804db9c7a8e8bd0a/Veileder-lokalt-arbeid-kompetanseutvikling.pdf>
- Helsedirektoratet. *Krav til helsepersonells yrkesutøvelse – § 4 Forsvarlighet*. Hentet fra <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsepersonelloven-med-kommentarer/krav-til-helsepersonells-yrkesutovelse/-4.forsvarlighet>

Faglitteratur:

- Asplan Viak, & Fafo. (2010). *Strategisk kompetanseutvikling i kommunene*. Asplan Viak/Fafo. Hentet fra: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/strategisk-kompetanseplanlegging/foustrategiskkompetanseutviklingikommunene.pdf>
- Oslo Economics. (2024). *Evaluering av mentorprogram for helsepersonell*. Hentet fra: <https://www.ks.no/globalassets/OE-2024-112-Evaluering-av-mentorprogram-for-helsepersonell.pdf>

Annet:

- Møre og Romsdal Revisjon SA. (2024). Forvaltningsrevisjon – bemanning, kompetanse og rekruttering i Aure kommune. Hentet fra: https://img2.custompublish.com/getfile.php/5399722.2652.mbnatzupnjuwz/Bemanning%2C%2Bkompetanse%2Bog%2Brekruttering%2C%2BAure%2Bkommune.pdf?return=mrr_evisjon.no
- Sivilombudet. (2020). Manglende oppfølging av ulovlig byggetiltak (sak 2020/2911). Hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/manglende-oppfolging-av-ulovlig-byggetiltak/>

3.4 Metoder for innsamling av data

Følgende metoder for datainnsamling vil være relevante:

- **Intervju** med nøkkelpersoner i virksomheten, som
 - Kommunalsjefer
 - HR-funksjoner
 - Utvalgte enhetsledere
- **Dokumentgjennomgang**
 - Overordnede styringsdokumenter, som:
 - Kommuneplanens samfunnsdel
 - Økonomiplan og årsbudsjett
 - Arbeidsgiverpolitikk og strategier for kompetanseutvikling og rekruttering
 - Virksomhetsplaner
 - Interne rutiner og retningslinjer
 - Dokumentasjon knyttet til risikovurderinger, bemanningsplaner, kompetansekartlegginger og lignende.

Intervju benyttes for å innhente informasjon om hvordan organisering, roller, ansvar og støttefunksjoner praktiseres i kommunen. Intervjuene gir innsikt i erfaringer, arbeidsformer og oppfatninger hos sentrale aktører, og bidrar til å belyse hvordan styring og støtte fungerer i praksis.

Dokumentgjennomgang benyttes for å innhente systematisk og etterprøvbar informasjon om formelle rammer, styringssignaler og fastsatte rutiner. Gjennomgangen gir grunnlag for å vurdere hvordan kommunen har planlagt, organisert og dokumentert arbeidet innenfor de aktuelle områdene.

For å styrke datagrunnlagets pålitelighet benytter revisor triangulering, der opplysninger fra intervjuer sammenholdes med skriftlig dokumentasjon. Dette bidrar til å bekrefte, utdype eller nyansere funn, og reduserer risikoen for ensidig eller feilaktig forståelse av faktiske forhold.

Revisor vil underveis i prosjektet foreta løpende vurderinger av metodebruk og datagrunnlag, og kan ved behov tilpasse dette for å sikre at det innhentes tilstrekkelig og relevant informasjon til å besvare problemstillingene.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

| | |
|----------------------------------|----------------------|
| Oppdragsansvarlig revisor | Johannes O. Nestvold |
| Prosjektmedarbeider | Anna Ølnes |
| Kvalitetssikrer | Trine Holter |
| Kvalitetssikrer | Marie Sæther |

4.2 Milepælsplan

| | |
|----------------------------------|------------|
| Bestillingsdato | 25.03.2026 |
| Prosjektplan til sekretær | 15.04.2026 |
| Oppstartsmøte | 20.06.2026 |
| Datainnsamling ferdig | 30.10.2026 |
| Rapport til uttalelse | 15.12.2026 |
| Rapport til sekretær | 01.02.2027 |

Inderøy, 15.04.26

Johannes O. Nestvold

Oppdragsansvarlig revisor

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no